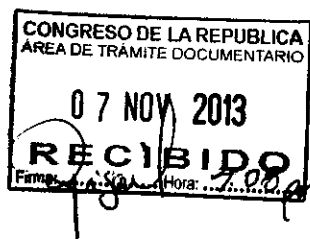




Congreso de la República

Proyecto de Ley N° 2894/2013 - CR



PROYECTO DE LEY QUE
PROPONE INCORPORAR
EL ARTÍCULO 3-A A LA LEY
N° 29461, LEY QUE
REGULA EL SERVICIO DE
ESTACIONAMIENTO
VEHICULAR.

PROYECTO DE LEY

El Congresista Julio César Gagó Pérez y los congresistas de la República integrantes de la Bancada Fuerza Popular que suscriben, en uso de las atribuciones que les confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, los Artículos 22° inciso c), 75°, 76° numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presentan la siguiente propuesta legislativa:

LEY QUE INCORPORARA EL ARTÍCULO 3-A A LA LEY N° 29461, LEY QUE REGULA EL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO VEHICULAR

I.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El raudo incremento del parque automotriz es notorio y basta salir a las calles para notar el tráfico vehicular que afecta tanto a peatones, conductores, usuarios de medios de transporte e incluso a comerciantes. Es por ello que cada día se torna más difícil encontrar espacios de estacionamiento, sean públicos o privados, como servicio principal o complementario.

Es necesario precisar que hay dos puntos importantes que tomar en cuenta para desarrollar la presente propuesta legislativa:


1.- Comprobar que pese a la existencia de normativa vigente que obliga al titular del negocio (local comercial) a contar con estacionamiento, estos trasladan indebidamente el costo de dicha obligación al consumidor; y



Congreso de la República

2.- Determinar el grado de abuso de posición de dominio que ostentan los establecimientos comerciales en cuanto al servicio de estacionamiento, así como el mercado relevante.

El presente proyecto de ley se va a centrar específicamente en los establecimientos que se dediquen a una actividad comercial cualquiera. Para empezar tomaremos en cuenta la Ley N° 29461 Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular, que reglamenta tanto lo referido a los estacionamientos como servicio principal, como a los estacionamientos como servicio complementario; y es precisamente aquí donde debe realizarse una drástica modificación, pues a lo largo de este texto normativo implícitamente señala que para ambos servicios debe haber una contraprestación dineraria, cuando es claro bajo la normatividad precedente que el usuario no está obligado a pagar este servicio pues es parte de la responsabilidad del titular del estacionamiento el contar con este servicio cuando pretenda instalar un establecimiento destinado a una actividad comercial.

 Acorde a esta Ley, cuando se trata de un servicio principal, tiene como requisito el pago o retribución dineraria del servicio, pues se trata de un espacio de propiedad privada o pública administrado por entes privados o públicos; y no hay duda que es correcta una contraprestación dineraria por el tiempo que permanezca el vehículo en dicho estacionamiento, ya que el titular del estacionamiento no tiene ninguna obligación accesorio, pues sólo se trata de un negocio habitual.

Sin embargo, cuando se trata de un estacionamiento como servicio accesorio, tal y como la ley lo decreta, se considera *"...aquella prestación por la cual el propietario de un establecimiento destinado a una actividad comercial (...) brinda en forma complementaria o accesorio el uso de un espacio determinado a favor de un tercero para el estacionamiento de un vehículo"*, por lo cual se entiende que este servicio tendría que ser gratuito, pues se refiere a establecimientos comerciales, los cuales necesariamente cuentan con una licencia de funcionamiento. Resulta




Congreso de la República

que un requisito esencial para que la licencia de funcionamiento sea otorgada es contar obligatoriamente un espacio para servicio de estacionamiento, lo cual se evalúa previamente.

Ahora bien, se debe tener en cuenta, respecto de lo anterior, que la ley establece la obligatoriedad de contar con espacios para estacionamiento vehicular cuando se trata de un servicio complementario a una actividad comercial; es decir, los establecimientos dedicados a una actividad comercial actualmente encuentran obligados según la normatividad vigente, a contar con el espacio y brindar el servicio accesorio de estacionamiento.

Es así, que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento aprobó 66 Normas Técnicas del Reglamento Nacional de Edificaciones (en adelante RNE) mediante el Decreto Supremo N° 011-2006-VIVIENDA, el cual señala "...criterios y requisitos mínimos para el diseño y ejecución de las Habilitaciones Urbanas y las Edificaciones"¹, lo que permite una mejor ejecución de los Planes Urbanos de cada municipio.

 El RNE instaure también las normas y consideraciones mínimas respecto a los estacionamientos, así tenemos en el Título III (sobre Arquitectura) la NORMA A.010 que establece condiciones generales de diseño, en cuyo Capítulo XI se refiere específicamente a los espacios destinados a estacionamientos: "Toda Edificación deberá proyectarse con una dotación mínima de estacionamientos dentro del lote en que se edifica, de acuerdo a su uso y según lo establecido en el Plan Urbano"².

Esta norma señala, que desde la construcción de la edificación deben estar previstos los estacionamientos; sin embargo de manera específica al tratar sobre

¹ Artículo 1° de la NORMA G.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones.

² Artículo 60° de la NORMA A.010 del Reglamento Nacional de Edificaciones.



Congreso de la República

el comercio, el RNE (NORMA A.070, artículo 24°) establece que *“Las edificaciones comerciales deberán tener estacionamientos dentro del predio sobre el que se edifica.*

El número mínimo de estacionamientos será el siguiente:

	<i>Para personal</i>	<i>Para público</i>
<i>Tienda independiente</i>	<i>1 estac. cada 6 personas</i>	<i>1 estac. cada 10 personas</i>
<i>Tienda por departamentos</i>	<i>1 estac. cada 5 personas</i>	<i>1 estac cada 10 personas</i>
<i>Centro Comercial.-</i>	<i>1 estac. cada 5 personas</i>	<i>1 estac cada 10 personas</i>
<i>Complejo Comercial.-</i>	<i>1 estac cada 10 personas</i>	<i>1 estac cada 10 personas</i>
<i>Locales de asientos fijos</i>	<i>1 estac. cada 15 asientos</i>	
<i>Mercados Mayoristas.-</i>	<i>1 estac cada 10 personas</i>	<i>1 estac cada 10 personas</i>
<i>Supermercado.-</i>	<i>1 estac cada 10 personas</i>	<i>1 estac cada 10 personas</i>
<i>Mercados Minorista.-</i>	<i>1 estac cada 20 personas</i>	<i>1 estac cada 20 personas</i>
<i>Restaurante</i>	<i>1 estac cada 10 personas</i>	<i>1 estac. cada 10 personas”</i>

En consecuencia, cada Municipalidad elabora su Plan de Desarrollo Urbano, teniendo en cuenta lo señalado por el RNE, estipulando las exigencias (mínimas) necesarias de espacios para estacionamientos en los locales comerciales. Y a su vez al otorgan la licencia de funcionamiento a aquellos comerciantes que cumplan con lo establecido en la norma.

Sin embargo, tomando en cuenta lo señalado hasta el momento, resulta válido hacer la siguiente pregunta: ¿Por qué tiene que el usuario que pagar por un servicio que corresponde otorgar al titular del establecimiento comercial?

La norma expresa claramente que cada local comercial debe contar necesariamente con estacionamientos, pues es un requisito para obtener su licencia de funcionamiento. El costo de este pago tiene que estar a cargo del arrendatario o propietario del local comercial, pues de lo contrario se estaría trasladando el cobro al usuario y este estaría realizando un doble pago:

1. Por el costo de la mercadería o servicio que consume el usuario, al que se le añade no sólo el costo de la mercadería o servicio en sí, sino el costo del



Congreso de la República

arrendamiento (si lo está), de los servicios básicos, de los impuestos, del servicio de vigilancia y de estacionamiento, entre otros- a lo que llamamos inversión total; y

2. El costo del servicio de estacionamiento que actualmente lo pagan indebidamente los consumidores.

En el presente caso se podría afirmar que el abuso de los comerciantes es evidente. Siguiendo este orden de ideas se puede citar las opiniones de algunos entendidos de la materia:

“(...) El desarrollo comercial tiene requerimientos obligatorios de espacios para estacionamientos, por el total de metros cuadrados que se dedicarán al desarrollo de negocios (...). Si una empresa ubicada en una calle o avenida quiere recibir más público, se verá obligado a ofrecer servicio de valet parking, con el consiguiente incremento de los gastos del negocio, para que pueda seguir generando ventas. Otro ejercicio interesante y ligado a la inversión total es el de asumir la compra de una superficie de 300 mt² para destinarlos a tienda, si esa es la decisión, el inversionista debe ir pensando dónde conseguir aproximadamente 500 mt² más para destinarlos a estacionamiento, una vez más con el consiguiente impacto en la rentabilidad del proyecto”.³

Por otra parte, es importante determinar en el caso particular la existencia del abuso de posición de dominio, el que está definido como el “(...) aprovechamiento de la capacidad para determinar los precios en una determinada industria, por

³ VIGIL VIDAL, Percy, “No parking, no business: desarrollo del retail y los estacionamientos”, Mercados&Retail, Gestión, <http://blogs.gestion.pe/mercadosyretail/2012/07/no-parking-no-business-desarro.html>



Congreso de la República

parte de una empresa o grupo de empresas, en detrimento de los intereses de la economía del país, los consumidores o los competidores restantes”.⁴

La posición de dominio *per se* no constituye una conducta ilícita⁵, es así que el artículo 4° del Decreto Legislativo N° 701 Decreto Legislativo Contra Las Prácticas Monopólicas, Controlistas y Restrictivas de la Libre Competencia, establece que “Se entiende que una o varias empresas gozan de una posición de dominio en el mercado, cuando pueden actuar de modo independiente con prescindencia de sus competidores, compradores, clientes o proveedores, debido a factores tales como la participación significativa de las empresas en los mercados respectivos, las características de la oferta y la demanda de los bienes o servicios, el desarrollo tecnológico o servicios involucrados, el acceso de competidores a fuentes de financiamiento y suministros, así como redes de distribución.” (El subrayado es nuestro).

Lo que está prohibido es **el abuso** de posición de dominio. Así tenemos lo establecido por el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 701, todas aquellas prácticas que serán consideradas como abuso de posición de dominio, “(...) cuando una o más empresas que se encuentran en la situación descrita en el artículo anterior, actúan de manera indebida, con el fin de obtener beneficios y causar perjuicios a otros que no hubieran sido posibles, de no existir la posición de dominio”. De igual forma, el artículo 10.2 establece las conductas que serán consideradas como abuso de posición de dominio entre las cuales se encuentra el negarse injustificadamente a satisfacer demandas de compra o adquisición, o a aceptar ofertas de venta o prestación, de bienes o servicios.

⁴ FERNANDEZ-BACA, Jorge, “Experiencias de Política Antimonopólica en el Perú”, 1ra Edición. Lima Perú, Universidad del Pacífico. Pág. 32

⁵ Artículo 7° inciso 7.2. Decreto Legislativo N° 1034 DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE REPRESIÓN DE CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS.



Congreso de la República

Resulta esencial cuantificar el tema de mercado relevante, el cual se encuentra establecido en el artículo 6° del Decreto Legislativo N° 1034, y definido por la doctrina como aquella área “(...)en donde se encuentren las fuentes alternativas de aprovisionamiento del producto relevante por parte de los consumidores. Con la finalidad de medir el mercado geográfico relevante es necesario evaluar no sólo las posibilidades o limitaciones que enfrentan los proveedores alternativos para atender al cliente, sino también la capacidad que tiene este último de abastecerse de distintos proveedores.”⁶ Es decir, para ubicar un mercado relevante hay que determinar la oferta que llega a satisfacer la necesidad de los consumidores de un producto o servicio.

En este caso particular, consideramos a los estacionamientos dentro de los locales comerciales la oferta que satisface la necesidad de los consumidores, pues los demandantes que van a estos lugares, acuden a estos porque existe una variedad de productos y servicios que se encuentra en un solo lugar y proporciona la facilidad y comodidad al consumidor al momento de adquirir un determinado bien o servicio, ahorrando así tiempo y dinero valiosos para el mismo.

Es por ello que cuando una persona acude a un establecimiento comercial y tiene que pagar una determinada tarifa por estacionamiento (que puede ser la misma en días particulares y diferente los fines de semana), prefiere pagarla pues será mayor su costo de oportunidad, así se evitará perder el tiempo en el tráfico, la distancia para llegar a otro establecimiento comercial (que la mayoría se distancia por tramos bastante grandes, como de un distrito a otro), gastar más en combustible y un sinnúmero de situaciones. Entonces al consumidor no le quedan otros sustitutos y termina por aceptar el pago por estacionamiento.

⁶ GOMEZ, Hugo. “Hacia una metodología para la definición del mercado relevante y la determinación de la existencia de posición de dominio”. Revista de la Competencia y la Propiedad Intelectual. Pág. 170. <http://aplicaciones.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/primavera2005/HFi-gari%20HGomez%20MZuniga.pdf>



Congreso de la República

En el marco de las observaciones anteriores, se considera que el producto relevante es el servicio de estacionamiento que se encuentra en cada establecimiento comercial; y el mercado geográfico relevante está conformado por todas las áreas utilizables por este tipo de establecimientos para ofertar el servicio de estacionamiento.

En consecuencia, se puede llegar a la conclusión que los establecimientos comerciales cuentan con una posición de dominio en cuanto se refiere a servicio de estacionamiento aun cuando existe normativa que los obliga a hacerse cargo de otorgarlo y la obligatoriedad de contar con estos; se denota claramente la presencia de un abuso de posición de dominio.

Cabe aclarar que esta propuesta legislativa no busca un perjuicio para la actividad comercial, únicamente, que no se sigan cometiendo abusos hacia el consumidor. Para ello en la evaluación de este proyecto de ley debemos ponernos en lugar de ambas partes, comerciantes y consumidores.

Desde el punto de vista del comerciante, se entiende que el titular del estacionamiento al emprender su negocio en un local comercial, necesariamente debe contar con espacios de estacionamiento para el cliente; sin embargo, se debe tener en cuenta que en este contexto, podría haber un mal aprovechamiento al existir esta gratuidad del servicio de estacionamiento vehicular, es evidente que de ser así muchas personas podrían mal utilizar este servicio estacionando sus vehículos en los establecimientos comerciales sin el ánimo de consumir en ellos, para evitar el pago en un estacionamiento privado (servicio principal).

De otro lado, existen situaciones en las cuales el potencial consumidor, sólo acude a un establecimiento comercial para comparar precios o para buscar una determinada mercadería, y no necesariamente para consumir, ante lo cual a lo mucho utiliza el servicio de estacionamiento (accesorio) durante un lapso de no



Congreso de la República

más de media hora; sin embargo estas personas actualmente vienen pagando indebidamente y por un servicio que apenas consumen.

Hechas las consideraciones anteriores, la actual propuesta legislativa en su texto modificatorio buscará mecanismos reguladores, de modo que no pueda verse afectada la actividad comercial, y que tampoco se siga constituyendo el aprovechamiento ilícito en contra de los consumidores como hasta ahora viene sucediendo.

II.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO /

El presente proyecto de ley no ocasiona gastos al Estado. Por el contrario, es una herramienta que permitirá proteger el derecho de los consumidores, que pese a la existencia de normas que amparan sus derechos, existen también algunos vacíos normativos que permitían el abuso hacia estos.

Por lo que esta iniciativa legislativa asentará lineamientos y directrices para un trato equitativo tanto con la actividad comercial así como con el consumidor.

III.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE ✓

La propuesta legislativa propone modificar la Ley N° 29461 Ley que regula el servicio de estacionamiento vehicular, a fin de adecuarla a la normatividad vigente, establecida por el Ministerio de Vivienda (Reglamento Nacional de Edificaciones) y la Ley 27972 Ley Orgánica de Municipalidades (Plan de Desarrollo Urbano y otorgamiento de licencia de funcionamiento).



Congreso de la República

IV. FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República:

Ha dado la Ley siguiente

LEY QUE PROPONE INCORPORA EL ARTÍCULO 3-A A LA LEY N° 29461, LEY QUE REGULA EL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTO VEHICULAR

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

Incorporar una norma mediante la cual se proteja los derechos de los usuarios consumidores para el uso de los estacionamientos como servicio accesorio.

Artículo 2°.- Incorporación de artículo 3-A

Incorpórese el artículo 3-A a la Ley 29461, Ley que Regula el Servicio de Estacionamiento Vehicular, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 3-A.-

Cuando se trata de estacionamiento como servicio complementario o accesorio, el titular del establecimiento comercial brindará este servicio de manera gratuita siempre y cuando el consumidor haya realizado un consumo mínimo dentro de dicho establecimiento. El monto mínimo de consumo será de 0.4% de la UIT vigente.

Están exceptuados del consumo mínimo señalado en el párrafo anterior, aquellos potenciales consumidores que utilizan el servicio de estacionamiento como servicio complementario o accesorio por el lapso de 45 minutos.”



Congreso de la República

DISPOSICIONES FINALES Y DEROGATORIAS

PRIMERA.- Vigencia de la Ley

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

SEGUNDA.- Derogatoria Normativa

Deróguese toda disposición legal que contravenga la presente Ley.

Dr. JULIO CESAR GAGÓ PÉREZ
Congresista de la República

MARIA CORDERO.

Julio C. Gagó Pérez
Portavoz
Grupo Parlamentario Fuerza Popular

ARQUELUS TAN.
F. Sarmiento B.

9